

ARCHIVIO DI STORIA
COSTITUZIONALE
E DI TEORIA
DELLA
COSTITUZIONE

FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO: NUOVI STUDI SUL PENSIERO DI COSTANTINO MORTATI

a cura di MARIO GALIZIA



BIBLIOTECA 5

GIUFFRÈ EDITORE

ISBN 88-14-06194-7



9 788814 061943

BIBLIOTECA

5

**FORME DI STATO
E FORME DI GOVERNO:
NUOVI STUDI SUL PENSIERO
DI COSTANTINO MORTATI**

a cura di MARIO GALIZIA



GIUFFRÈ EDITORE
2007

INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
Mario GALIZIA, <i>Premessa</i>	v
Domenico AMIRANTE, <i>La consulenza giuridico-amministrativa come strumento di razionalizzazione della fase preliminare del processo di formazione delle leggi</i>	1
Carla ANTONUCCI, <i>Il bicameralismo nell'opera di Costantino Mortati</i>	31
Augusto BARBERA e Stefano CECCANTI, <i>La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati</i>	111
Carlo BERSANI, <i>Appunti su amministrazione e Costituzione in Costantino Mortati</i>	141
Salvatore BONFIGLIO, <i>Attuazione della Costituzione ed aspetti problematici dell'evoluzione della forma di governo italiana secondo Mortati</i>	173
Roberto BORRELLO, <i>Razionalizzazione del potere d'inchiesta parlamentare e forma di governo nel pensiero di Costantino Mortati</i>	205
Fernanda BRUNO, <i>Costantino Mortati fra Weimar e Bonn</i>	316
Michele CARDUCCI, <i>Programmaticità della politica e governi di coalizione in Costantino Mortati</i>	349
Giovanni CORDINI, <i>Ambiente e salute: il valore comunitario del principio di democrazia nel pensiero di Mortati</i>	425
Pasquale COSTANZO, <i>Considerazioni sparse su alcuni aspetti dell'esperienza costituzionale spagnola alla luce della teoria delle forme di governo di Costantino Mortati</i>	457
Giuseppe DE VERGOTTINI, <i>Necessità, costituzione materiale e disciplina dell'emergenza. In margine al pensiero di Costantino Mortati</i>	475
Giovanni B. FERRI, <i>Costantino Mortati « civilista »</i>	527
Tommaso Edoardo FROSINI, <i>Mortati e l'indirizzo politico (negli anni Trenta)</i> .	561
Vittorio FROSINI e Francesco RICCOBONO, <i>Mortati e Kelsen</i>	593
Silvio GAMBINO, <i>Stato sociale e Stato socialista in Costantino Mortati</i>	621
Sergio LARICCIA, <i>Laicità e confessionalità dello Stato nel pensiero di Costantino Mortati</i>	699
Antonio LÓPEZ PINA, <i>El lugar del gobierno en la monarquía parlamentaria española</i>	717
Temistocle MARTINES, <i>Capo dello Stato e forma di governo parlamentare in Mortati</i>	743

Alberto MASSERA, <i>Orlando, Romano, Mortati e la forma di governo</i>	769
Cesare PINELLI, <i>L'esperienza costituzionale degli Stati Uniti d'America e la teoria delle forme di governo di Mortati</i>	805
Fabrizio POLITI, <i>Sentenze di accoglimento e indirizzo politico nel pensiero di Costantino Mortati</i>	827
Carlo ROHERSSEN, <i>Della concezione di tre pensatori che sono accomunati dalla critica a Kelsen e che anticipano l'esperienza fascista: Heller, Smend e Mortati</i>	861
Simona ROSSI, « <i>La Costituzione in senso materiale</i> » e il dibattito tedesco degli anni '20-'30. (Rileggendo un saggio di Ilse Staff)	877
Stefano SICARDI, <i>Maggioranza, minoranze e opposizione nella teoria dello Stato e delle forme di governo di Costantino Mortati</i>	945
Gaetano SILVESTRI, <i>Separazione dei poteri e ruolo dei giudici nel pensiero di Costantino Mortati</i>	991
Serio STAMMATI, <i>Le costruzioni dell'« indirizzo politico » nel costituzionalismo di Mortati: un itinerario della riflessione attraverso varie proposte di organizzare la convivenza dei fini e delle regole</i>	1009
Mauro VOLPI, <i>Mortati costituente e teorico delle forme di governo e alcuni momenti dell'esperienza costituzionale Svizzera</i>	1151
Antonio ZORZI GIUSTINIANI, <i>Forma di governo e disciplina dell'economia nell'evoluzione del pensiero di Costantino Mortati</i>	1231

AUGUSTO BARBERA e STEFANO CECCANTI

LA LENTA CONVERSIONE MAGGIORITARIA DI COSTANTINO MORTATI

SOMMARIO: 1. Mortati e Calamandrei: due tempi diversi per la scelta maggioritaria. — 2. Mortati e i personalisti francesi: un proporzionalismo non ideologico. — 3. Verso la svolta maggioritaria degli anni settanta. — 4. Superamento della proporzionale per una vera razionalizzazione del parlamentarismo.... — 5. ... E per una efficace regolamentazione dei partiti. — 6. Una nuova legge elettorale per attualizzare i valori costituzionali.

1. *Mortati e Calamandrei: due tempi diversi per la scelta maggioritaria.*

C'è un breve brano di Costantino Mortati all'Assemblea Costituente che è opportuno citare per capire le ragioni di fondo della scelta proporzionalistica che il costituzionalista calabrese avrebbe tenuto ferma fino agli inizi degli anni settanta. Nella sua relazione del 3 settembre 1946 su « Il potere legislativo » di fronte alla Seconda Sottocommissione, dopo aver presentato varie proposte tecniche per favorire la stabilità dei Governi, precisò a scanso di equivoci: « Sarebbe gravemente illusorio pensare di raggiungere questo intento limitandosi a disporre un certo ordine di rapporti formali fra i vari poteri costituzionali, poiché esso può ottenersi solo sulla base del raggiungimento di un solido equilibrio sociale » ⁽¹⁾. Era sua ferma convinzione che l'Italia di allora non avrebbe retto l'impatto di un'applicazione rigida del modello maggioritario. Sul momento, agli occhi di Mortati, la

⁽¹⁾ Cit. in F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati, Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Il Mulino, Bologna, 1980, Vol. II, p. 76.

scelta che oggi con categorie aggiornate chiamiamo consociativo-consensuale si presentava necessaria, inevitabile, dato il contesto di polarizzazione ideologica. Proprio per questo giunse addirittura a proporre la costituzionalizzazione del sistema proporzionale ⁽²⁾. E poco prima, all'interno della Commissione Forti, Mortati non solo aveva proposto tale costituzionalizzazione, ma nella relazione sui « diritti subiettivi » aveva prospettato il riconoscimento di un diritto dei gruppi alla rappresentanza proporzionale (persino nella composizione di organi amministrativi e nell'amministrazione degli enti pubblici) ⁽³⁾.

Il consenso tra i partiti del Cln era stato fortemente indebolito dalla profonda modificazione intervenuta nel quadro internazionale, a partire dai primi mesi del 1947. In seguito al nuovo clima di guerra fredda che subentrava alla collaborazione tra le potenze vincitrici del nazifascismo si era inevitabilmente interrotta anche la collaborazione di governo tra i tre maggiori partiti.

La frattura non mancò di ripercuotersi « negativamente sull'ulteriore corso della vita costituzionale » ⁽⁴⁾. La comune appro-

⁽²⁾ Cfr. C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, in *Studium*, nn. 7-8/1947, ora in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato* (raccolta di scritti - I), Giuffrè, Milano 1972, pp. 460-461; cfr. anche nel medesimo volume l'intervento in merito pronunciato alla Costituente riportato a p. 739. Su questi aspetti cfr. F. BRUNO, *Costantino Mortati e la Costituente*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese* a cura di F. Lanchester, *Edizioni Scientifiche italiane*, Napoli, 1989, p. 151. Del resto Mortati aveva favorevolmente commentato la decisione della Costituzione di Weimar che per prima aveva costituzionalizzato la proporzionale (C. MORTATI, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, ora in *Problemi di politica costituzionale*, raccolta di scritti - IV volume, p. 316), sebbene D. SCHEFFOLD sostenga che Mortati non avesse detto in merito « nulla o quasi nulla » (cfr. il Suo contributo *Mortati e la dottrina tedesca*, nel cit. volume curato da F. LANCHESTER, *Costantino Mortati costituzionalista...*, cit., p. 114). La posizione di Mortati risulta comprensibile dentro la sua chiave di lettura della società italiana che lo spingeva alla battaglia per la proporzionale e lo scrutinio di lista, ma il ritenere, in sostanza, l'adozione del proporzionalismo esasperato di Weimar come una mera sovrastruttura dovuta alla diffidenza tra le forze politiche e non anche un potente fattore di accelerazione della crisi ne costituisce indubbiamente un limite analitico. Stupisce poi che quelle considerazioni non siano state corrette in seguito (cfr. *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, pp. 203-204).

⁽³⁾ Cfr. i lavori preparatori della Commissione Forti in G. D'ALESSIO (a cura di), *All'origine della Costituzione italiana*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 340-342.

⁽⁴⁾ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, p. 93.

vazione della Carta costituzionale fu comunque tenacemente perseguita dai principali *leaders* politici e si rivelò importantissima per contenere gli effetti laceranti della rottura, limitandone il significato, come ha precisato Scoppola, a quello di « una crisi di governo e non (di) una crisi costituzionale » (5).

Come ha sottolineato Paolo Pombeni richiamando un giudizio condiviso « La nostra Carta è forse, più di quel che sin qui non si sia indagato, non un compromesso ideologico, ma un compromesso garantista. Essa ha la funzione di fissare un disegno sociale, in cui non sia possibile ad una parte prevalere sull'altra » (6).

Anche allora vi fu chi protestò contro tale assetto garantista. Le riflessioni di Mortati si contrappongono infatti in modo netto a quelle, ad esempio, di Piero Calamandrei che contestò duramente l'approccio dei costituenti al nodo della forma di governo:

« Ma, insomma, la struttura degli organi centrali non si allontanerà di molto dagli schemi tradizionali del sistema parlamentare, quale è nato e cresciuto (e ormai invecchiato) nelle Costituzioni europee del secolo scorso; e proprio su questo punto c'è da temere che i preparatori della nuova Costituzione abbiano mancato di coraggio e di fantasia, e forse anche, sotto questo aspetto, di sensibilità storica, quando hanno preferito orientarsi sui modelli costituzionali di cento anni fa, piuttosto che sulla realtà politica dell'Europa e dell'Italia d'oggi » (7).

Ed infatti vari Costituenti si erano richiamati ad un modello

(5) P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 305.

(6) P. POMBENI, *Questione istituzionale e battaglia per il potere nella campagna per le elezioni del 2 Giugno 1946*, in R. RUFFILEI (a cura di), *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, Vallecchi, Firenze, 1978, p.39. Sul carattere compromissorio della Costituzione cfr. V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 95.

(7) P. CALAMANDREI, *Come nasce la nuova Costituzione*, in *Il Ponte*, gennaio 1947. Sulle riflessioni di Calamandrei cfr. i saggi di F. LANCHESTER, *I partiti e il sistema elettorale nel pensiero di Calamandrei*, e di S. MERLINI, *Maggioranza, minoranza e democrazia parlamentare nel pensiero di Piero Calamandrei*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, Giuffrè, Milano, 1990; P. AI-

parlamentare che non esisteva più nella stessa patria del governo parlamentare, l'Inghilterra, già dagli ultimi decenni del 1800, da quando essa si era evoluta verso una forma di democrazia incentrata sulla scelta diretta del Governo e del suo Primo Ministro, in cui quindi il rapporto di fiducia tradizionale tra Parlamento e Governo era stato affiancato e subordinato a quello tra corpo elettorale e Governo ⁽⁸⁾. Ma la scelta, almeno per Mortati e per i più avvertiti, non era il frutto di un ritardo culturale; Mortati conosceva bene le dinamiche reali delle altre esperienze europee e le tendenze di fondo degli Stati contemporanei, come dimostra la sua produzione del periodo fascista, in particolare lo studio su « L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano » ⁽⁹⁾, in cui Mortati coglie una tendenza generale dei nuovi Stati interventisti sul terreno economico-sociale a rafforzare l'esecutivo. Questa caratteristica è precisata con chiarezza nella presentazione che alla Costituente Mortati fa del modello inglese, descritto in tutte la sua evoluzione ⁽¹⁰⁾.

MAROLI, *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla Commissione Bozzi*, Cedam, Padova, 1986, p. 58 ss.; M. CAMMELLI, *Piero Calamandrei*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/1987, p. 529 ss. Calamandrei ebbe un atteggiamento oscillante verso la proporzionale: favorevole al momento delle elezioni per la Costituente, critico qualche mese dopo (novembre 1946) intuendo il potenziale potere di ricatto dei partiti piccoli e intermedi, più duro ancora dopo il 18 aprile 1948, in particolare contro il sistema delle preferenze, di nuovo favorevole nel 1953, quando si distinse nell'aspra battaglia contro la legge maggioritaria. Conscio comunque alla Costituente dell'inevitabilità dell'adozione della proporzionale propose la soluzione presidenzialistica « come soluzione alternativa o sostitutiva ad un sistema elettorale a carattere maggioritario piuttosto che... come radicale superamento della forma di governo parlamentare ». (M. CAMMELLI, *Piero Calamandrei*, cit., p. 544). Infatti, come nota F. LANCHESTER « in Calamandrei l'ipotesi presidenziale si scolora a favore di quelle del governo di legislatura e del semipresidenzialismo, tutti riferimenti volti a rinsaldare i rapporti coalizionali in un sistema multipartitico dove le Assemblies parlamentari fossero uno specchio della molteplicità della società politica » ma « il progetto di Calamandrei pareva scontare le contraddizioni di tutto il programma azionista e cioè essere un'opzione troppo razionale ed elitaria per un'epoca di conflitti "ecclesiali" » (*I partiti...*, cit., p. 453).

⁽⁸⁾ Cfr. C. MORTATI, *Lezioni sulle...*, cit., pp. 164-190 e S. MERLINI, *Il Governo*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, cit., pp. 434-437.

⁽⁹⁾ C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, ed. A.R.E., Roma, 1931.

⁽¹⁰⁾ Per gli interventi alla Costituente cfr. il 1° Vol. della raccolta di scritti (*Stu-*

La consapevolezza di questa mutazione irreversibile, di questo spostamento del baricentro delle democrazie dal Legislativo all'Esecutivo era comunque difficile da accettare per le forze politiche democratiche poiché i moderni partiti popolari si erano sviluppati gradualmente nei Parlamenti contro il potere esecutivo detenuto dai monarchi. Per di più dove l'estensione dell'intervento dello Stato è stata gestita da Governi autoritari, come in Italia durante il periodo fascista, l'accentramento dei poteri nell'Esecutivo è stato erroneamente identificato da molti come una caratteristica dei regimi autoritari, anziché essere compreso come un dato inevitabile, frutto dell'estensione dei poteri dello Stato. Come ha notato anche recentemente M. Galizia⁽¹¹⁾ la vicenda personale di Mortati, prima sostenitore del regime e poi distaccatosi da esso, gli ha consentito di leggere correttamente tali fenomeni, a cominciare dal citato Volume del 1931 sull'ordinamento del Governo. Scrive infatti Galizia: « Proprio attraverso l'intervento dei costituzionalisti, in primo luogo Mortati, il tentativo di modernizzazione del politico da parte dei fascisti, in se stesso per molti versi molto grezzo, si allarga a più ricche prospettive, matura tormentosamente modelli più affinati e di livello non provinciale, mette in moto impulsi e suggerimenti rappresentativi a livello teorico che opereranno in profondità proprio con la caduta del fascismo, nella stessa Costituzione repubblicana e nelle interpretazioni della nuova Costituzione e della nuova forma di governo ».

Così Mortati comprendeva bene l'evoluzione del sistema inglese ed i limiti del parlamentarismo francese della Terza Repubblica. Vi era però in Lui la convinzione che un'Italia come quella di allora avesse bisogno di leggi elettorali proporzionalistiche che imponessero alle varie forze in campo di collaborare tra di loro. Senza un consistente minimo comun denominatore

di sul potere..., cit., p. 688 ss.). Cfr. anche nel cit. volume curato da F. LANCHESTER, *Costantino Mortati costituzionalista...*, cit., gli scritti di S. MERLINI, *Sovranità popolare e partiti politici*, pp. 191-192 e di F. BRUNO, *Costantino Mortati e la Costituente*, cit., p. 149 ss.

⁽¹¹⁾ M. GALIZIA, *Presentazione*, al testo di S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Giuffrè, Milano, 1993, p. XII.

tra cittadini l'avvicinarsi al governo di maggioranze alternative avrebbe potuto comportare una frattura verticale del Paese, con rischi di prevaricazioni della maggioranza e di autoesclusione dell'opposizione dalle istituzioni contestandone la legittimità. Come ha scritto S. Merlini si trattava quindi per il costituzionalista calabrese di una « precisa opzione politico-culturale. Ed, infatti, fondare il principio di maggioranza sulle scelte dirette del corpo elettorale, significava credere (come, probabilmente, Calamandrei credeva) in una democrazia già realizzata; già posseduta, cioè, nella coscienza di tutti i cittadini come singoli; sicché il voto favorevole a questo o a quel partito, a questo o a quel programma, si manifestava come adesione concessa da un cittadino già consapevole da un punto di vista politico: un sovrano realizzato. Non era questa l'opinione che Mortati aveva (nel 1945, ma, poi, anche negli anni della Costituente e fino agli anni '70) dello sviluppo della democrazia in Italia »⁽¹²⁾.

I rimedi al problema della stabilità, alle degenerazioni del parlamentarismo puro potevano allora essere posti solo sul piano del ricorso ad alcune misure di parlamentarismo razionalizzato. Mortati tentò di inserirne tre, oltre ad un'ampia gamma di *referendum*: il rafforzamento della figura del Capo dello Stato, un'adeguata razionalizzazione del rapporto fiduciario con un'« investitura » del Primo Ministro ricalcata su quella varata dalla Costituzione della IV Repubblica e la durata garantita (biennale) del Governo, inserendo così « sul tronco... della forma di governo parlamentare... un elemento tipico del regime direttoriale »⁽¹³⁾. Tuttavia, come hanno notato G. Amato e F. Bruno « via via che erano proceduti i lavori... gli strumenti di ingegneria stabilizzatrice erano stati guardati con scetticismo e con diffidenza crescenti. E l'intesa fra i partiti si era consolidata proprio in questo »⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ S. MERLINI, *Sovranità popolare e partiti...*, cit., pp. 192-193; cfr. per la posizione di MORTATI nel 1957, il Suo *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Edizioni Rai, Roma, 1959, pp. 176/177.

⁽¹³⁾ P. ARMAROLI, *L'introvabile governabilità*, cit., p. 6.

⁽¹⁴⁾ G. AMATO-F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, p. 59.

Al di là però della cattiva sorte di quelle proposte resta il fatto che Mortati era pienamente consapevole dei rischi di degenerazione del parlamentarismo, ma che riteneva inopportuno dare risposte sul versante della selettività del sistema elettorale.

Non si trattava quindi di una mera scelta tecnica o inconsapevole: era la lettura della concreta realtà sociale e non una propensione ideologica verso il consociativismo che spingeva allora Mortati verso la proporzionale e verso quel tipo di parlamentarismo. Le posizioni assunte dalla fine degli anni sessanta in poi, dopo la crisi del centro-sinistra, lo avrebbero reso più evidente.

2. *Mortati e i personalisti francesi: un proporzionalismo non ideologico.*

Che non vi fosse preclusione ideologica verso modelli maggioritari, verso governi democratici forti direttamente responsabili di fronte ai cittadini è dimostrato anche da un'attenta lettura dei testi di Mounier e di Maritain scritti prima della fine della guerra, Autori che ebbero una significativa influenza sui Costituenti di ispirazione cattolico-democratica e in particolare su Costantino Mortati. Dagli Autori del personalismo francese Mortati aveva tratto ampi spunti, tesi ad allargare le maglie della rappresentanza politica, come le suggestioni per una « democrazia organica », per una « rappresentanza dei diversi corpi sociali » considerando « ogni cittadino, preso nel contesto concreto della sua vita di membro della città », che Maritain esponeva nel medesimo saggio del 1944 e che stanno alla radice delle proposte mortatiane sulla seconda Camera durante la Costituente⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ J. MARITAIN, *Per una politica più umana*, Morcelliana, Brescia, 1968, p. 51; l'edizione originale fu pubblicata a New York nel 1944. Cfr. i commenti in merito di U. DE SIERVO, *Parlamento, partiti e popolo nella progettazione costituzionale di Mortati*, in M. GALIZIA-P. GROSSI, *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 339 ss. e di G. AMATO, *Costantino Mortati*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/1987, p. 599. Riguardo all'influsso dei personalisti francesi sul pensiero giuridico del gruppo dei Costituenti dossettiani cfr. G. LODIGIANI, *L'apporto della sinistra cattolica alla formazione del testo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1977 e, più in generale, G. CAMPANINI, *Fede e politica (1943-1951), la vicenda ideologica della sinistra Dc*, Morcelliana, Brescia, 1976.

I personalisti francesi che avevano sperimentato di persona il cattivo funzionamento della Terza Repubblica francese, in cui dal 1870 al 1940 si erano avvicendati 140 Governi con una durata media di otto mesi ciascuno ⁽¹⁶⁾, erano già arrivati a comprendere (sebbene né Maritain né Mounier fossero propriamente dei costituzionalisti o dei politologi) che il mantenere un raccordo di fiducia solo tra Parlamento e Governo e trascurare raccordi tra Governo e corpo elettorale conduce prima o poi ad un'impotenza generale, che tocca sia il Parlamento, sia il Governo, sia il corpo elettorale. Non si intende certo sostenere che nel merito delle proposte di razionalizzazione del parlamentarismo proprio questi Autori abbiano avuto su Mortati l'incidenza prevalente: essi, però, muovendosi in una comune matrice ideale per di più di tipo organicistico sono emblematici per il modo di raccordare tali questioni, per il metodo di analisi della realtà.

Mounier nel « *Manifeste au service du personalisme* », scritto nel 1936, si era già pronunciato per un esecutivo che avrebbe dovuto essere « controllato dalla democrazia diretta, ma sfuggire agli intrighi e ai capricci del Parlamento... Non responsabile davanti alle Camere, esso lo sarebbe davanti al Paese, che potrebbe giudicare mediante *referendum* le decisioni importanti della sua politica, e troncherebbe, in ultima istanza, i conflitti col Parlamento », il quale potrebbe allora restare eletto con la proporzionale ⁽¹⁷⁾.

Un sistema, insomma, molto simile a quello americano a cui si rifaceva esplicitamente Maritain nel suo testo del 1944 su

⁽¹⁶⁾ Cfr. A. SOULIER, *L'instabilité ministérielle sous la III République*, Sirey, Paris, 1939, pp. 584-585.

⁽¹⁷⁾ E. MOUNIER, *Manifesto al servizio del personalismo comunitario*, Ecumenica, Bari, 1982, p. 278. La prima edizione francese è del 1936. Occorre peraltro rilevare, come ha scritto B. MIRKINE-GUETZEVITCH (*cit.*, nel primo dei volumi curati da U. DE SIERVO su *Scelte della Costituente...*, *cit.*, p. 300) che c'era un minimo comun denominatore di tutti i progetti elaborati dalla fine degli anni '30 fino alla Costituente francese del 1946: « La critica del sistema di governo della III Repubblica era soprattutto diretta contro l'esecutivo debole, instabile. L'instabilità ministeriale era il peccato originale della III Repubblica. Il rafforzamento dell'esecutivo, la stabilità del governo, questi sono i punti di partenza di tutti i progetti di riforma dello Stato francese ».

« Potere legislativo e potere esecutivo » (18). In esso infatti il filosofo personalista prospettava anzitutto un potere legislativo eletto « col suffragio universale e uninominale » (19) rifiutando così « ogni tentativo di introdurre il “cavallo di Troia” della rappresentanza proporzionale nella struttura democratica... Il suffragio universale non ha lo scopo di rappresentare semplicemente opinioni e volontà atomiche, ma di dar forma ed espressione, secondo la loro importanza rispettiva, alle correnti comuni d'opinione e di volontà che sono in atto nella nazione » (20). Per queste ragioni Maritain si schierava nettamente contro ciò che oggi definiamo modello consociativo: « La linea politica di una democrazia dev'essere francamente e decisamente determinata dalla maggioranza, mentre i partiti che compongono la minoranza svolgeranno il ruolo, fondamentale anch'esso, di elemento critico in una opposizione non distruttiva, ma, per quanto possibile, costruttiva e cooperante. La maggioranza e la minoranza esprimono la volontà del popolo in due modi opposti, ma complementari e egualmente reali » (21). Quanto al Governo, Maritain era consapevole che rispetto ai primi Stati liberal-oligarchici in cui l'intervento dello Stato era minimo, l'accrescimento dei suoi compiti aveva ormai comportato uno spostamento di poteri reali nell'esecutivo, unico potere in grado di prendere decisioni rapide e dettagliate. Pertanto Egli con estremo realismo già allora osservava che « sarebbe confondere gli ordini considerare l'“Esecutivo” come un semplice organo di esecuzione degli atti di governo decisi dal legislativo...È l'esecutivo che governa in ultima istanza » (22) e pertanto « il Presidente della Repubblica dovrebbe essere eletto dal popolo » (23). Egli nominerebbe « il Primo Ministro e il gabinetto che costituirà il governo » che risponderebbero « a lui e non davanti alle assemblee », le quali disporrebbero di un potere di « controllo... non legato alla possibilità

(18) J. MARITAIN, *Per una politica...*, cit., pp. 55-61.

(19) *Ivi*, p. 56.

(20) *Ivi*, p. 61.

(21) *Ibidem*.

(22) *Ivi*, pp. 56-57.

(23) *Ivi*, p. 60.

di rovesciare il governo.... con l'invalidamento dei decreti giudicati contrari alle leggi e con molti altri mezzi che la Costituzione può prevedere... nei casi più gravi, su un voto che riunisca una forte maggioranza nelle assemblee, con un appello ad un referendum popolare »⁽²⁴⁾. Maritain comunque aggiungeva a piè di pagina, nel punto in cui definiva questo sistema « un certo adattamento del regime presidenziale in vigore negli Stati Uniti », un'interessante nota che val la pena di riportare per intero: « Può essere che a motivo di circostanze storiche particolari della Francia e della disastrosa esperienza che ha subito dopo l'armistizio del Giugno 1940 (la lacerazione in due del Paese-NdA), il regime presidenziale non convenga al nostro Paese e che i rinnovamenti costituzionali della democrazia francese debbano essere cercati in un'altra via. Io non esamo qui questo problema; sono le soluzioni più logiche e migliori in sé che ho cercato di indicare »⁽²⁵⁾. Pertanto Maritain, che da esule aveva avuto modo di confrontarsi con la logica anglosassone del modello maggioritario⁽²⁶⁾, lo riteneva in sé superiore al modello consociativo-compromissorio; non ne faceva però una questione di pregiudiziale ideologica, nel senso che, laddove non ne fossero esistite le pre-condizioni di una generale accettazione della democrazia da parte dei cittadini e delle forze organizzate (come accadeva nei Paesi anglosassoni), era disposto a inevitabili compromessi di ti-

⁽²⁴⁾ *Ibidem*.

⁽²⁵⁾ *Ibidem*; in realtà quello prospettato da Maritain è uno schema semi-presidenzialistico assai simile a quello varato dalla Costituzione francese del 1958 e prospettato da De Gaulle fin dal 1946. Cfr. L. HAMON, *La thèse gaullienne*, in AA.VV., *L'élection du chef de l'Etat en France*, Beauchesne, Paris, 1988, pp. 185-191. L'impostazione di Maritain, esattamente come quella di De Gaulle, ha però un limite fondamentale, a differenza di quella di Mortati, quello di disconoscere la centralità dei partiti politici nell'esperienza costituzionale europea.

⁽²⁶⁾ È da notare infatti che con questo testo del 1944 e con gli altri scritti del periodo americano « il suo giudizio sulla democrazia occidentale muta profondamente e il punto di riferimento decisivo è rappresentato non più da Rousseau ma da Locke... Così dopo il 1940 Maritain appare assai più attento a cogliere i valori morali, e spesso religiosi, latenti ed anche palesi nel modello democratico americano, mostrandosi più aperto nei confronti dell'eredità del liberalismo (non più quello francese ma quello anglosassone) di quanto non lo fosse stato negli anni immediatamente antecedenti alla seconda guerra mondiale », come scrive G. CAMPANINI (Introduzione al testo di J. MARITAIN, *Scritti e manifesti Politici 1933-1939*, Morcelliana, Brescia, 1978, p.12).

po garantistico. Una logica non dissimile da quella che caratterizzò il percorso di Mortati dalla Costituente agli anni settanta.

3. *Verso la svolta maggioritaria degli anni settanta.*

Per Mortati con il passare degli anni, con il consolidamento democratico, con l'affermarsi di un tessuto sociale « più omogeneo » (il riferimento alla « omogeneità sociale » come condizione dello sviluppo della democrazia è una costante nel suo pensiero) la situazione cambia e quindi esige un ripensamento dell'opzione proporzionalistica che aveva finito, con la sua forza interna, favorendo la frammentazione *tra* i partiti e *nei* partiti, per travolgere i congegni minimi di razionalizzazione del parlamentarismo predisposti anche da Mortati.

La maturazione è molto graduale ed ha un filo comune nell'intento di individuare i mezzi istituzionali più adatti alla realizzazione delle grandi finalità costituzionali.

Nella riflessione degli anni '60 ci si distacca già dalle misure di razionalizzazione per insistere su un superamento per via politica dei limiti della forma di Governo italiana: la speranza è affidata alla politica di programmazione del nascente centro-sinistra. In questa chiave Mortati scopre il « governo di legislatura » di Mendès France, apprezza fino in fondo la sua riflessione svolta ne « *La République moderne* »⁽²⁷⁾. Mendès, a differenza degli

(27) Cfr. C. MORTATI, *La crisi della Francia*, pubblicato su *L'Astrolabio* nel 1963 ed ora pubblicato nel IV volume di raccolta degli scritti *Problemi di politica...*, cit., p. 419 ss. In particolare Mortati elogia la concezione della « pianificazione democratica quale delineata da Mendès-France » poiché essa « assume la funzione di centro motore dell'intero assetto politico-sociale, operando come strumento il più efficace della collaborazione fra i cittadini e le pubbliche autorità » (*ivi*, p. 420) ed elogia il fatto che per Mendès tale scelta sia legata alla libera « confluenza delle forze politiche più omogenee intorno alle finalità del progetto di piano » e non « all'alchimia elettorale, né alle cabale della "razionalizzazione" » (*ivi*, p. 422). Come si vede siamo agli antipodi dell'intervento del 1973 su *Gli Stati*, confermando i giudizi critici sul modello di Duverger già espressi nel saggio *Società e Stato nella nuova Costituzione francese*, apparso nel 1959 su *Comunità*, (ora riprodotto nel IV volume di raccolta degli scritti, p. 393 ss.). In quel saggio tuttavia si tracciava già un bilancio articolato dei sistemi proporzionalistici, utili per « ostacolare la formazione di governi poggianti su maggioranze cospicue, tentate a rivolgere l'esercizio del potere allo scopo di perpetuare il loro do-

intellettuale a lui più vicini come Duverger e Vedel, non credeva alla necessità di riforme costituzionali come l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, pur essendo favorevole allo scioglimento automatico e al ripristino dell'uninomiale a doppio turno: la sua era soprattutto un'insistenza volontarista sull'accordo di programma tra le forze di progresso ⁽²⁸⁾.

Ciò si conciliava perfettamente con le perplessità che gli ambienti della sinistra democristiana a cui Mortati era vicino avevano guardato nel 1953 all'iniziativa degasperiana per la revisione della legge elettorale che temevano finalizzata a bloccare l'attuazione costituzionale ⁽²⁹⁾. L'insuccesso dell'operazione del 1953 creò d'altronde una situazione di fatto in cui il revisionismo in materia elettorale fu inevitabilmente cancellato dall'agenda politica. Le componenti di sinistra della Dc (e non solo esse) tradussero questo fatto in una ben precisa strategia politica: come scrive Elia « L'accettazione dello *status quo* istituzionale è stata implicita nei comportamenti dei partiti e soprattutto della Democrazia Cristiana, nella quale i maggiori *leaders*, e in particolare Moro, pensavano che la politica istituzionale si risolvesse nella politica *tout court*; una scelta, dunque, di rifiuto delle riforme

minio, e di far venir meno gli istituti democratici » ma « fattori di instabilità ministeriale » e fattori di impedimento per « l'unità e la continuità dell'azione politica, che viceversa sono rese sempre più necessarie dai nuovi compiti assunti dallo Stato » (*ivi*, p. 398). Nonostante le critiche ai poteri eccessivi affidati al Presidente (a cominciare dallo scioglimento quasi senza limiti e dal *referendum*) la valutazione di Mortati sul revisionismo costituzionale gaullista non è demonizzante, a differenza delle opinioni prevalenti prima dell'alternanza di governo del 1981 nella sinistra italiana ed anche in buona parte del pensiero giuridico-costituzionale di matrice cattolica. La critica si affinerà nel tempo: nelle *Lezioni*, dopo aver ricordato tutti i limiti del semi-presidenzialismo francese, concluderà che esso non fa comunque « rimpiangere il precedente regime parlamentare, di tipo ottocentesco, del tutto inidoneo a soddisfare le esigenze di uno Stato interventista nei rapporti economici », *Lezioni sulle...*, cit., p. 274.

⁽²⁸⁾ Cfr. M. DUVERGER, *Le précurseur*, in *Le Nouvel observateur*, n. 12/1392.

⁽²⁹⁾ Le perplessità di Mortati sul « premio di maggioranza » della legge del 1953 riguardavano in particolare l'« evidente macroscopico eccesso del premio » che avrebbe portato la maggioranza parlamentare vicinissima alla soglia dei due terzi dei seggi, oltre la quale sarebbe stato possibile varare riforme costituzionali senza ricorrere a *referendum* approvativi, potendo così bloccare definitivamente la via dell'attuazione costituzionale (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., p. 461). In effetti il fallimento di quel tentativo portò al « disgelo costituzionale » sotto la Presidenza Gronchi.

me (non già per mera omissione o per incapacità riformatrici), consapevolmente orientata a non creare turbative ed intralci, con controversie istituzionali, al processo integrativo-attuativo..., tanto più che le innovazioni, dopo lo scacco del 1953, si prestano ad essere considerate come un mezzo per consolidare la situazione di preponderanza della Democrazia Cristiana»⁽³⁰⁾.

Ma se negli anni '60 Mortati si ritrova su questa lunghezza d'onda e confida nella capacità programmatica del centro-sinistra, il fallimento di quell'esperienza lo allontana dai successivi tentativi di « allargamento del centro » che quell'area politica si avviava a proporre. Mortati trae spunto dalla contestazione studentesca ed operaia non per tentare di integrare, di cooptare le nuove forze antagoniste, ripetendo il modello fallito col centro-sinistra (e che verrà invece riproposto con la solidarietà nazionale) ma per domandare più distinzione dentro il sistema secondo i canoni della democrazia maggioritaria, mettendo in crisi proprio l'idea del « centro » tolemaico rappresentato dalla Dc: come scrive nelle « Lezioni », infatti, « la posizione di centro occupata dalla D.C., rivolta a mantenere una equidistanza dalle ali estreme dello schieramento politico, e l'interclassismo che ne sta a base, al cui mantenimento concorre la vasta rete di organizzazioni di varia natura (cui partecipano forze sociali diverse, collegate dalla comune fede religiosa) si pone in realtà come fattore ritardatore dell'evoluzione delle istituzioni verso le direttive tracciate dalla Costituzione e rende più difficile, anche in considerazione delle genericità dei programmi sottoposti al giudizio del

⁽³⁰⁾ L. ELIA, *Da una democrazia di investitura ad una di indirizzo*, in *Dc parlamento*, supplemento a *Il Popolo*, 2172/1988, p. 30. È da notare che ELIA, nel *Suo Appunti su Mortati e le forme di governo*, in M. GALIZIA-P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico...*, cit., proietta anche su tutto l'itinerario di Mortati (non solo fino agli anni sessanta) queste valutazioni di Moro: « Questo era anche il pensiero di Moro: e non può meravigliare che fosse condiviso da Mortati, portato ad insistere piuttosto sull'attuazione della Costituzione che sui cambiamenti della parte ordinamentale della Carta o anche delle leggi elettorali » (*ivi*, p. 255). Ma per effettuare tale proiezione ELIA si limita alla sola analisi delle *Lezioni sulle forme di governo*, dove il revisionismo è solo enunciato, omettendo riferimenti all'intervento su *Gli Stati* e al *Commento all'art. 1 della Costituzione*, che invece rendono non più estendibile quel giudizio all'ultimo Mortati, come si farà notare oltre.

corpo elettorale, l'assunzione di precise responsabilità di fronte ad esso »⁽³¹⁾.

Qui è il punto di svolta nella sua riflessione che fa capire il perché delle proposte radicali presentate nel 1973 sulla rivista « Gli Stati », proposte che sarebbero state impensabili anche un decennio prima e che erano di fatto un elemento di rottura anche allora nelle aree politiche non conservatrici. Mortati rompeva infatti il *cleavage* che si era realizzato dopo il 1953 e che vedeva da un lato le forze della sinistra (comprese le sinistre democristiane) tese verso l'« attuazione costituzionale » ma per la sola via politica, diffidando di qualsiasi seria revisione istituzionale; dall'altro vari esponenti conservatori che proponevano varie riforme ma partendo proprio dalla volontà di non attuare la prima Parte della Costituzione, considerandola datata anch'essa⁽³²⁾.

Anche per Mortati l'idea dell'« attuazione costituzionale »

⁽³¹⁾ C. MORTATI, *Lezioni sulle...*, cit., p. 438. Una vicenda analoga e parallela, ma ancor più tormentata è vissuta da Carlo Lavagna: cfr. A. BARBERA, *Sistema elettorale e forma di governo in Carlo Lavagna*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Il pensiero giuridico di Carlo Lavagna*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 245 ss.

⁽³²⁾ F. TERESI (in *Le riforme istituzionali, materiali di studio*, Giappichelli, Torino, 1967) riprendendo la periodizzazione di Farneti sull'evoluzione del nostro sistema politico italiano e riportandola al dibattito sulle riforme, fa notare che il dibattito nel decennio 1948-1958 è strettamente concentrato sull'attuazione costituzionale. In quello 1958-1968 c'è uno spostamento di attenzione verso il Parlamento e la sua funzionalità (*hearings*, bicameralismo, ecc.), verso forme di regolamentazione giuridica dei partiti e si registrano le prime aperture verso riforme elettorali che contengano la frammentazione (per di più attraverso clausole di sbarramento o accorgimenti di tipo « incrementale », ma Fisichella propone l'uninomiale a doppio turno sin dal 1965) e verso riforme istituzionali che garantiscano stabilità ed efficienza ai Governi (sfiducia costruttiva e consimili, anche se Galeotti propone già l'elezione diretta del Premier (*ivi*, p. 14 ss. con esaustivi riferimenti bibliografici). Per cogliere il clima di fondo è da notare che se nel 1970 L. ELIA nella citata voce *Forme di Governo* dell'*Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. XIX, non demonizzava riforme elettorali e costituzionali incisive ma le riteneva controproducenti, giacché esse avrebbero rischiato « di intralciare il processo di integrazione » tra le forze politiche (*ivi*, p. 658), ben più duramente V. ONIDA scriveva due anni dopo che « Vi è da una parte chi vagheggia espedienti istituzionali per ricondurre alla ragione e all'ordine la società (impazzita). Dall'altra parte sta chi, rifiutando di sottoscrivere questo giudizio clinico, rifiuta anche le conseguenti terapie... e contrappone perciò, ad ogni disegno di semplificazione o apparente razionalizzazione del sistema istituzionale, la superiorità del "modo articolato e flessibile che ha caratterizzato sempre la vita politica italiana" » (ELIA) (*Un anno di dibattiti sul-*

era centrale, ma la sua declinazione di quel concetto era molto diversa sia da quelle forze conservatrici che volevano utilizzare il rafforzamento dell'esecutivo in chiave di stabilizzazione del quadro politico (era il momento in cui si avvertiva la crisi finale del centro-sinistra) sia da quella della sinistra tradizionale, ferma all'idea di un compromesso intoccabile anche nei suoi eccessi garantistici, a rivendicare la propria rendita di opposizione: « Un'esatta valutazione della nostra Costituzione esige che si distingua la parte che si potrebbe chiamare sostanziale, rivolta com'è a disciplinare i rapporti dei cittadini fra loro e con lo Stato, dall'altra dedicata all'organizzazione dei poteri, ai modi di esercizio dell'autorità... Non mi pare contestabile che essa, nella formulazione dei principi racchiusi nella prima parte, sia riuscita particolarmente felice, tale da porla ad un livello superiore a quello delle altre Costituzioni emanate nello stesso periodo di tempo », ma, prosegue Mortati, « per quanto riguarda poi la parte organizzativa » tutti i congegni pensati per favorire la stabilità e l'efficacia dei governi sono risultati « scarsamente operanti » a causa della « struttura partitica »⁽³³⁾.

Ritenendo di scarsa efficacia appelli all'autoriforma dei partiti o comunque una loro regolamentazione legislativa, Mortati proponeva di intervenire sulla legge elettorale con un sistema maggioritario a doppio turno in cui i partiti dovessero presentare un programma di governo, la coalizione dentro cui volessero stare e un candidato alla carica di Primo Ministro. Queste riflessioni di Mortati erano estremamente significative perché, provenendo da uno dei massimi Autori del testo costituzionale, rendevano evidente che a lungo andare la fedeltà ai valori della Costituzione non poteva essere concepita in modo statico.

Significative anche perché venute dopo un'attenta riflessione come dimostrano le perplessità (non contrarietà) che lo stes-

le riforme istituzionali, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 459. Vi è da dire che in seguito anche Onida si sarebbe spostato su posizioni maggioritarie.

⁽³³⁾ C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, intervento su *Gli Stati*, n. 10/1973, ora ripubblicato in S. CECCANTI, *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforma*, Dehoniane, Roma, 1991, p. 218 (d'ora innanzi quell'intervento verrà citato con riferimento alla sua ripubblicazione in detto Volume).

so Mortati qualche anno prima aveva avanzato nei confronti di una tesi analoga avanzata da Galeotti in un convegno dell'Unione dei Giuristi Cattolici del dicembre 1967 (motivando tale perplessità « per la possibilità che nella nostra situazione di pluripartitismo non si determini a favore del candidato quel largo consenso popolare dal quale deve trarre il prestigio necessario »⁽³⁴⁾ e apparendo inidoneo il meccanismo elettorale, proposto dal Galeotti, del voto trasferibile (e ritenendo se mai preferibile « lo scrutinio di lista a due turni »⁽³⁵⁾).

Occorre poi notare che sia in quella tavola rotonda su « Gli Stati » sia nelle altre del medesimo periodo⁽³⁶⁾ tendono ancora a prevalere le proposte di riforme di microingegneria istituzionale « che mantenendo fermo il quadro politico-costituzionale » riuscissero ad « incidere sul funzionamento delle singole istituzioni », come l'abolizione del bicameralismo paritario, i richiami alla delegificazione, l'inemendabilità dei decreti-legge, l'abolizione del « semestre bianco » accompagnata dal divieto di rielezione del Presidente della Repubblica⁽³⁷⁾.

⁽³⁴⁾ C. MORTATI, *Posizioni di diritto e posizioni di fatto nell'esercizio del potere politico*, cit., p. 64.

⁽³⁵⁾ *Ivi*, p. 65.

⁽³⁶⁾ Si tratta della successiva tavola rotonda pubblicata da *Gli Stati* nel giugno-luglio 1974, di quella pubblicata da *Biblioteca della Libertà* del marzo-aprile 1973 e di quella contenuta ne *La Discussione* del 2 agosto 1973. Cfr. su di esse F. TERESI, *Le riforme...*, cit., p. 18.

⁽³⁷⁾ *Ivi*, pp. 18-19. La logica minimalista è particolarmente evidente nel passaggio tra i due titoli dei relativi dibattiti su *Gli Stati*: al primo, denominato *La Costituzione e la crisi* era succeduto il secondo *Le riforme nel sistema* per indicare volutamente una logica microingegneria all'interno del sistema dato, visto come non modificabile nelle sue componenti fondamentali. Colui che allora coordinò le due tavole rotonde in quanto condirettore della rivista *Gli Stati*, l'autorevole commentatore politico Franco Cangini, sottolinea che tale scelta fu fatta per un « malinteso senso di realismo politico ». Cangini ricorda che lo scenario in cui si svolsero quei dibattiti era segnato dai primi scricchiolii del sistema: la scoperta dei primi scandali ad opera dei pretori d'assalto che il potere politico indebolito non era in grado di fermare, il drastico giudizio della Commissione anti-monopoli del Congresso americano che indicava l'Italia in testa all'elenco delle nazioni più corrotte del mondo, un'avanzata elettorale della Destra a cui il sistema aveva cercato di reagire col Governo Andreotti-Malagodi.

In quel contesto per Cangini « la linea di frattura passava tra coloro che, come Berlinguer, avendo un'analisi radicalmente pessimista della società italiana, rifiutavano il modello della democrazia maggioritaria e si trinceravano dietro l'"anomalia" italiana

Di conseguenza la macro-ingegneria mortatiana risalta ancora di più per ampiezza riformatrice in un orizzonte ancora fortemente continuista.

Si ponevano così, grazie a Mortati e a pochi altri pionieri, le premesse culturali per una terza fase della polemica antipartitocratica: dopo la prima, vetero-liberale, che pensava a ripristinare l'autonomia dei singoli eletti contro i partiti (Maranini) o l'autonomia della società civile rispetto al sistema dei partiti (Sturzo) e la seconda, movimentista, che invece faceva perno sui movimenti in ebollizione della società civile contro la staticità e il conservatorismo dei partiti (il '68), comincia ad affermarsi l'idea di una spinta neo-istituzionale (che sarebbe stata alla base, all'inizio degli anni novanta del movimento referendario) non contro i partiti ma per la « riforma dei partiti », per un sistema di democrazia dell'alternanza in cui i partiti avessero un ruolo decisivo di proposta, ma fossero sottoposti al giudizio insindacabile del corpo

e coloro che puntavano sulle riforme istituzionali perché convinti che l'anomalia risiedesse non nella società ma nelle logiche di funzionamento del sistema politico ». Tra questi secondi, per Cangini, la spinta maggiore che condusse ai due dibattiti fu dovuta all'attivismo di Antonio La Pergola, allora consigliere del segretario socialdemocratico Ferri e che si muoveva sull'ipotesi politica di spostare a destra il Psdi, nella stessa logica con cui era stata concepita l'operazione che aveva condotto Saragat al Quirinale. Proprio a La Pergola si dovette l'immissione nel dibattito dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, « l'unico modo realistico per prospettare una soluzione monarchica senza essere accusati di produrre esiti sud-americani, trovando anche abbondante copertura in filoni revisionistici di sinistra, da Blum a Duverger ». Obiezioni forti vennero solo da Crisafulli che era presidenzialista sostanzialmente perché riteneva che gli elettori non avrebbero capito la proposta, non esistendo un modello perfettamente identico altrove. L'adesione di Mortati « fu una sorpresa per tutti » e « fu un'ulteriore dimostrazione della sua libertà di analisi e di proposta ». Il minimo comun denominatore degli intervenuti, per Cangini, era dato dal fatto che « essi avevano nostalgia per la perduta autorità dello Stato: sapevano che cosa era venuto meno e si adoperavano per ristabilirla nelle mutate condizioni storiche ». Ma si era di fronte solo ai primi scricchiolii: la resistenza delle forze consolidate era ancora significativa. Basti pensare, come ricorda Cangini, che quando al termine del secondo dibattito fu stilato un comunicato stampa che segnalava la proposta di controlli sui bilanci dei partiti « le agenzie Ansa e Italia non lo trasmisero ». In una situazione del genere si può quindi ben capire l'oscillazione « tra proposte di riforme organica, compresa la rivisitazione mortatiana del Senato corporativo » e « i ritorni di tipo minimalistico », come nel caso della seconda tavola rotonda (testimonianza del dott. Franco Cangini raccolta in data 1 dicembre 1993 presso la sala stampa della Camera dei Deputati).

elettorale⁽³⁸⁾. Mortati nel suo intervento su « Gli Stati » aveva parlato di due condizioni affinché vi potesse essere un effettivo trapasso ad una democrazia che, sia pure in una nota, mutuando il termine da Sartori, definirà « bipolare »⁽³⁹⁾ in un contesto segnato da quello che è noto come il paradosso delle riforme. Ponendosi appunto il problema di « rompere questo circolo che sembra senza uscita », Mortati invocava due condizioni: l'allentamento dei « vincoli di dipendenza dal comunismo sovietico del Pci » di modo che esso potesse « offrire garanzie sufficienti di lealtà democratica », che potesse configurare una vera alternativa democratica occidentale⁽⁴⁰⁾ e, quindi, la « spinta dei movimenti dal basso » in modo da « trarre la classe politica fuori dall'immobilismo in cui si dibatte »⁽⁴¹⁾. Il richiamo all'immobilismo, alla mancanza di ricambio connaturata al proporzionalismo riecheggiava indubbiamente riflessioni presenti nella letteratura politologica cui Mortati, giurista non formalista, fu sempre attento. Come sottolinea Rokkan in uno scritto che nell'edizione inglese (1970) precede di poco lo scritto di Mortati, mentre nei Paesi segnati da gravi fratture socio-culturali di varia natura si

(38) Nel dibattito politico dopo una prima fase in cui fu soprattutto il Psi, per smarcarsi dall'esperienza della « solidarietà nazionale » a far valere l'esigenza di una « Grande riforma », di una democrazia conflittuale, sia pure con modalità vaghe, il periodo della Commissione Bozzi (dicembre 1983; gennaio 1985) registrò invece un forte attivismo della Dc di De Mita e le prime aperture nell'allora Pci. Il fallimento della Commissione e dei tentativi di riforma interna al sistema videro entrare in campo varie energie della società civile, delle più diverse aree culturali, che assieme al Pds, ormai post-consociativo, e a vari parlamentari della maggioranza di Governo in dissenso dalle posizioni immobilistiche prevalenti, finirono per costituire il Corel (Comitato per le riforme elettorali) da cui scaturì la decisiva iniziativa referendaria. Per una ricostruzione delle varie fasi cfr. S. CECCANTI, *Le istituzioni della democrazia...*, cit., p. 62 ss.

(39) C. MORTATI, *Commento all'art. 1 della Costituzione nel Commentario* curato da G. Branca, Zanichelli, Bologna 1975, p. 30.

(40) *Ivi*, p. 18. Mortati fu comunque sempre attento ad applicare al Pci la semplicistica nozione di « partito antisistema », dato che esso « oltre ad avere alimentato, in concorso con altri, i movimenti della Resistenza, ha poi dato un essenziale contributo alla formazione della carta costituzionale » (*Commento all'art. 1...*, cit., p. 31). È anche questo elemento, tra l'altro, a fare differenza con l'approccio decisamente anti-comunista dello Sturzo antipartitocratico ed anti-proporzionalistico degli anni '50, oltre alle differenze ulteriori già sottolineate nel testo.

(41) C. MORTATI, *La Costituzione e la crisi*, cit., p. 219.

adottano intenzionalmente sistemi proporzionalistici in una « strategia di integrazione nazionale... alternativa al monopolio dell'influenza o alla guerra civile » dato che con le « elezioni maggioritarie » vi sarebbe il rischio di « minacciare l'esistenza stessa del sistema politico »⁽⁴²⁾, altrove si adottano invece sistemi maggioritari. Nella prefazione all'edizione italiana di Rokkan, Panebianco aggiunge poi un'ulteriore considerazione che sarebbe stata oggetto delle attenzioni prioritarie di Mortati dagli anni settanta e su cui si insisterà in seguito: « C'è però da dire che i sistemi proporzionali, una volta instaurati, tendono a sopravvivere alla fine delle condizioni sociali che ne avevano motivato l'adozione, aiutano "a congelare i sistemi di partito", esercitano "un ruolo conservatore, di salvaguardia delle posizioni politiche acquisite" »⁽⁴³⁾: infatti dentro di essi, normalmente, non ci sono sconfitte e vittorie nette (che porterebbero alla conseguenza di un ricambio rapido della *leadership* dei partiti perdenti), ma solo piccoli aggiustamenti di pochi punti percentuali in più o in meno che disincentivano il ricambio politico.

Mortati segnalava quindi, richiamandosi alla spinta dal basso, alle iniziative autonome dei cittadini, che « è solo sulla base di queste o analoghe forze sociali che si deve contare per potere sciogliere i nodi che legano, isterilendola, l'azione politica quando rimanga affidata all'iniziativa dei partiti »⁽⁴⁴⁾. E qualche tempo dopo Mortati aderiva ai « Comitati di iniziativa civica » che avevano come obiettivo quello di suscitare la consapevolezza della società civile per riformare una politica isterilita nei partiti e tra i partiti.

È un caso, potremmo affermare senza timore di compiere un'eccessiva forzatura, se la terza fase della protesta antipartitocratica è riuscita a decollare quando il Pci si è trasformato in Pds e quando la spinta della società civile ha innescato il movimento dei *referendum* elettorali? Ovvero quando entrambe le condizioni poste da Mortati si sono realizzate?

⁽⁴²⁾ S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, 1982, pp. 260-245.

⁽⁴³⁾ A. PANEBIANCO, *Stein Rokkan: la teoria dello sviluppo politico europeo*, Introduzione a S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, cit., p. 25.

⁽⁴⁴⁾ C. MORTATI, *Lezioni...*, cit., p. 441.

4. *Superamento della proporzionale per una vera razionalizzazione del parlamentarismo...*

Il quadro concettuale che raccorda corpo elettorale, partiti, Parlamento e governo è precisato in modo organico e compiuto nel commento del 1975 all'art. 1 della Cost., che, a differenza delle riflessioni del 1957 sui medesimi argomenti, dà ai sistemi elettorali una vera e propria centralità, ritenendo che « il regime di rigoroso proporzionalismo » conduca a « svuotare l'affermata sovranità popolare, alla sottrazione al popolo di funzioni decisive sull'indirizzo politico »⁽⁴⁵⁾. Questa posizione è precisata con particolare forza nell'ultima edizione delle « Istituzioni » con un ampio brano che merita di essere ripreso estesamente:

« Si è... osservato come l'evoluzione verificatasi attraverso la formazione dei partiti politici sia stata mossa dall'esigenza... di estendere il potere del corpo elettorale... nel senso di farlo intervenire... anche nella scelta dei programmi alla cui attuazione si sarebbe dovuto informare l'attività degli eletti. Ed a tale estensione del compito fa riferimento l'art. 49 Cost., quando attribuisce ai cittadini il diritto di concorrere, per il tramite dei partiti, alla vita politica nazionale. La prassi si è però svolta nel senso di compromettere il pratico affermarsi di un'evoluzione in questo senso... Sembra invece che proprio dal riconoscimento ai cittadini del diritto considerato dall'art. 49 debba argomentarsi l'obbligo per il legislatore di predisporre sistemi elettorali non solo limitativi di un esasperato proporzionalismo, ma anche tali da agevolare, preventivamente al voto popolare, la formazione di

(45) C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, cit., pp. 36-37; il saggio del 1957 *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, di carattere eminentemente deduttivo, è ora pubblicato nel III Volume di raccolta degli scritti (*Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1972), p. 355 ss. Sull'evoluzione intercorsa tra i due scritti cfr. O. MASSARI, *Mortati e i partiti politici: una chiave di lettura politologica*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista...*, cit., p. 368 ss. e P. RIDOLA, *Democrazia e rappresentanza nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA-P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico...*, cit., p. 298 ss. Per Ridola l'evoluzione successiva che avrebbe proposto « un legame più saldo fra la stabilità del circuito di formazione dell'indirizzo politico ed una maggiore strutturazione del sistema dei partiti » si realizzò « sviluppando le premesse teoriche del saggio sui partiti del '57 » (*ivi*, p. 298).

accordi programmatici impegnativi per la futura coalizione di governo fra più formazioni politiche; accordi dai quali potrebbe derivare il duplice benefico risultato: di permettere una pronuncia da parte degli elettori sui programmi medesimi e di assicurare una loro maggiore stabilità quale può ottenersi attraverso la formazione di "governi di legislatura" »⁽⁴⁶⁾.

Una vera razionalizzazione del parlamentarismo può essere dunque efficace per il Mortati del 1975 solo poggiando su leggi elettorali non rigidamente proporzionali: ogni altro congegno relativo alla forma di governo che prescindesse da tale elemento sarebbe mera sovrastruttura. Si avverte qui il peso delle elaborazioni politologiche e costituzionalistiche maturate nel frattempo: il riferimento ai governi di legislatura si raccorda alle migliori elaborazioni della sinistra francese, da Mendès France a Duverger, sviluppatesi qualche anno prima con l'accelerazione della crisi della IV Repubblica. Proprio quest'ultimo ha sintetizzato in modo esemplare questa maturazione richiamandone l'elemento centrale, l'alternativa di fondo esistente tra sistemi di indole proporzionalistica e maggioritaria, con termini abbastanza simili a quelli di Mortati: « L'analisi comparativa dei regimi dell'Occidente rivela una contraddizione insormontabile tra l'espressione delle opinioni e quella delle volontà. La prima esige che numerosi partiti si offrano al voto dei cittadini affinché ciascuno possa scegliere un candidato molto vicino alle proprie preferenze. Essa implica anche che i seggi attribuiti siano esattamente proporzionali ai risultati ricevuti. La seconda ha bisogno di meccanismi opposti. Affinché degli elettori possano imporre il Governo di loro scelta e affinché esso abbia i mezzi per agire durante tutta la legislatura, ci vogliono dei partiti ridotti a un piccolo numero, bloccati ciascuno dentro una forte disciplina e disposti seguendo uno schema bipolare »⁽⁴⁷⁾.

Ovviamente per Mortati, come per Duverger, sull'edificio istituzionale basato su leggi elettorali aggreganti occorre poi

⁽⁴⁶⁾ C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., p. 461.

⁽⁴⁷⁾ M. DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Albin Michel, Paris, 1988, p. 72.

innestare anche riforme costituzionali vere e proprie che le completassero armonicamente. Qui nasce la sua accettazione dell'elezione diretta del Premier, alla ricerca di quel rafforzamento del ruolo di primato politico non riuscito, anche se perseguito, con il gracile art. 95 della Costituzione.

Ha scritto Mortati nelle « Lezioni sulle forme di Governo »: « Non a torto si è detto che, se le norme (costituzionali-NdA) avessero trovato esatta ed intera applicazione, il sistema si sarebbe potuto svolgere nel senso di dar vita al regime parlamentare detto "a primo ministro" o "a cancellierato" »⁽⁴⁸⁾, riconoscendo al Governo la « funzione sua propria di comitato direttivo della maggioranza parlamentare »⁽⁴⁹⁾. Nel commentare l'art. 1 della Costituzione, a proposito di sovranità popolare, Mortati è ancora più esplicito nel sottolineare che tale espressione finisce per perdere significato laddove il corpo elettorale non possa decidere sui governi e si spinge a citare con evidente interesse il « fiorire di tendenze sempre più diffuse che si orientano verso forme di consultazione popolare meglio idonee a consentire scelte in sede elettorale di indirizzi maggioritari, destinate a vincolare gli organi elettivi per tutto un ciclo di vita del Parlamento (come per es. quelli rivolti a realizzare "accordi di legislatura" oppure a procedere alla elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri) »⁽⁵⁰⁾. In Mortati l'elezione del premier è vista come l'anello finale della scelta di un indirizzo di maggioranza. Del resto nella tradizione cattolico-democratica l'attenzione ad un ruolo forte del Premier, sin dalle proposte di Mortati e Tosato alla Costituente in termini di parlamentarismo razionalizzato, passando attraverso le nette riflessioni di Galeotti e quelle più sfumate di Elia giungendo fino a Ruffilli e Capotosti⁽⁵¹⁾ è

⁽⁴⁸⁾ C. MORTATI, *Lezioni sulle...*, cit., p. 432.

⁽⁴⁹⁾ C. MORTATI, *Persona, società intermedie e Stato*, relazione al Convegno dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani del novembre 1957, Editrice Studium, Roma 1957, p. 111.

⁽⁵⁰⁾ C. MORTATI, *Commento all'art. 1...*, cit., p. 39.

⁽⁵¹⁾ Per le riflessioni di S. GALEOTTI cfr. in particolare *Per il rimodellamento della forma di governo in « governo di legislatura »*, in GRUPPO DI MILANO (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, pp. 331-426. Per quelle di ELIA si veda la

una costante che accomuna questo filone al revisionismo democratico della sinistra francese degli anni cinquanta, ma che contrastava con gli orientamenti prevalenti nel partito dei cattolici che invece, a causa della propria costituzione interna di tipo correntizio non sopportò più dopo De Gasperi l'affermarsi di *leadership* politiche univoche⁽⁵²⁾.

5. ... e per una efficace regolamentazione dei partiti.

Il superamento del proporzionalismo consente a Mortati, riassumendo concetti già svolti in altra sede⁽⁵³⁾, di collegarsi con più coerenza alla ricerca che da tempo svolgeva sul ruolo dei partiti per valorizzarne l'apporto e insieme contenerne l'invasione, evitando le scorciatoie di impossibili ritorni a logiche notabilari (spesso presenti nella critica favorevole al ripristino puro e semplice del collegio uninominale) o alle illusioni palingenetiche relative alla disciplina giuridica dei partiti.

Non a caso in dottrina è comunemente accettata la stretta connessione tra questi elementi attraverso la distinzione tra la mera « formula elettorale », ovvero il « meccanismo di traduzione dei voti in seggi » e il « sistema elettorale » latamente inteso, che comprende vari elementi, concernendo « anche il ridisegno

voce *Governo (forme di)* nell'*Enciclopedia del diritto*, cit., dove Elia da un lato valorizza le tendenze neoparlamentari e presidenziali, la loro capacità di raccordare direttamente corpo elettorale e scelta diretta del *leader* dell'esecutivo ma dall'altro ne afferma la non trasferibilità del contesto italiano dove deve essere compiuto un « processo di integrazione » che « riforme di fondo » di tal genere « rischierebbero di intralciare » (*ivi*, p. 658). Per le riflessioni di Ruffilli si veda in particolare R. RUFFILLI, *Il cittadino come arbitro* (a cura di P.A. Capotosti), Il Mulino, Bologna, 1988; per l'elaborazione di di CAPOTOSTI cfr. *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1974 e, più recentemente, *Unità e coerenza nell'indirizzo dei governi di coalizione*, in AA.VV., *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 125 ss.

⁽⁵²⁾ Cfr. L. ELIA, *Governo...*, cit., pp. 658-659: Elia parla di una strutturale « incapacità della Democrazia cristiana di conferire uno *status* degasperiano a chi ha tentato con maggiori o minori titoli di raccogliere la successione » (*ivi*, p. 659).

⁽⁵³⁾ Fra cui la relazione al citato Convegno dell'Unione Giuristi Cattolici svoltosi a Roma dal 9 all'11 novembre 1957, *Persona, società intermedie e Stato*, Ed. Studium, Roma 1958.

delle circoscrizioni, l'abolizione o meno delle preferenze, l'eventuale introduzione delle primarie, la disciplina dell'informazione politica e della propaganda elettorale, un controllo efficace accompagnato da sanzioni sulle modalità di finanziamento dei partiti e sul loro stato patrimoniale, oltre che sulle campagne dei singoli candidati »⁽⁵⁴⁾.

È quindi sintomatico il modo con cui nelle « Istituzioni » Mortati affronta il rapporto tra lo sviluppo del fenomeno dei partiti politici e l'annullamento di fatto dell'indipendenza degli eletti col vincolo stretto di una disciplina di gruppo. Per Mortati la mediazione dei partiti, anche se vista in modo negativo dalle originarie teorie liberali che pensavano la rappresentanza solo come un rapporto tra singole persone (il cittadino e l'eletto), senza organizzazioni che fungessero da mediatrici, « è rivolta a potenziare l'efficienza dell'azione della società sullo Stato, ad agevolare quel dialogo fra elettori ed eletti che diviene tanto più difficile quanto più si amplia la massa degli elettori »⁽⁵⁵⁾.

Questo era il motivo per cui dalla Costituente fino alla svolta degli anni '70 Mortati si era opposto non solo al maggioritario ma anche all'uninomiale, vedendovi il rischio di un'ulteriore frammentazione personalistica della rappresentanza⁽⁵⁶⁾; di fronte al rendimento negativo del plurinomiale con voto di preferenza Mortati negli anni '60 rilancerà l'idea dell'utilizzazione del « Collegio unico nazionale con personalità scelte » com'era accaduto, anche a suo vantaggio, nelle elezioni per la Costituente⁽⁵⁷⁾.

Con i partiti è possibile quindi di risolvere il nodo dell'inevitabile passaggio, legato all'espansione del suffragio, da una Repubblica dei deputati (in cui ciò che conta è l'indipendenza di ciascun eletto, visto come il migliore del proprio collegio) ad

⁽⁵⁴⁾ G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. AMATO-A. BARBERA (a cura di), *Manuale...*, cit., pp. 332-333.

⁽⁵⁵⁾ G. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pp. 488-489.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. il I Volume della raccolta degli scritti, *Studi sul potere...*, cit., p. 699 e pp. 717-718.

⁽⁵⁷⁾ Intervento del 1966 *La crisi del Parlamento* al Convegno promosso dall'Istituto Salvemini su *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, ora nel IV Volume di raccolta degli scritti, *Problemi di politica...*, cit., p. 165.

una Repubblica dei cittadini che essi tendono a garantire, almeno in linea teorica, presentando posizioni comuni a più eletti e permettendo quindi all'elettore di cercare quella a lui più vicina. Realizzando così, secondo la nota tesi di Leibholz (autore che ebbe influenza su Mortati) una « *plebizitaere Demokratie* » che realizza il principio della « *Volkssouveranitat* »⁽⁵⁸⁾.

Ciò che conta è che l'elettore possa scegliere uomini dalle idee a lui vicine: per far questo è necessario che un partito si presenti unito, che discuta liberamente al proprio interno ma che poi si esprima in modo compatto in Parlamento (fatta salva la possibilità per i dissenzienti quando ravvisano un dissenso troppo forte di cambiare gruppo parlamentare). Altrimenti l'elettore non potrebbe esprimere un giudizio chiaro ed univoco « e saremmo lontani dalla concezione dello Stato personalista »⁽⁵⁹⁾. L'indipendenza dell'eletto (in termini di libertà di voto in Parlamento) e la forza del suffragio dato dal cittadino elettore stanno tra di loro come due piatti di una bilancia: rafforzare l'una significa inevitabilmente colpire l'altro. E nelle democrazie contemporanee l'elemento da privilegiare, secondo l'approccio mortatiano, è senz'altro il secondo, che permette una responsabilità effettiva degli eletti rispetto all'elettore. E a questo deve tendere come scopo principale, lo stesso scioglimento anticipato delle Camere⁽⁶⁰⁾.

Quanto al nodo della regolamentazione giuridica dei partiti, Mortati si era già pronunciato con chiarezza in varie occasioni, fra cui nel citato intervento su « Gli Stati ».

Mortati invitava a stare attenti dal « pericolo insito in ogni specie di regolamentazione dell'attività interna da parte del diritto, di compromettere la loro autonomia »⁽⁶¹⁾. Vi è infatti, come si è avuto modo di sottolineare altrove nella stessa linea interpretativa di Mortati, il serio rischio che difendendo la libertà nei partiti e nei sindacati si sopprima il necessario presupposto

⁽⁵⁸⁾ Da ultimo cfr. G. LEIBHOLZ, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Verlag Muller, Karlsruhe, 1967, p. 147.

⁽⁵⁹⁾ C. MORTATI, *Persona, società intermedie e Stato*, cit., p. 108.

⁽⁶⁰⁾ C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., p. 411.

⁽⁶¹⁾ *Ivi*, p. 867.

che è la libertà dei partiti e dei sindacati stessi. Sono molteplici i rischi ad andare verso una regolamentazione giuridica dei partiti cui sembra alludere Mortati: in primo luogo leggi varate dal Parlamento potrebbero essere pensate per colpire i partiti di minoranza, in secondo luogo i contrasti interni ai partiti verrebbero affidati al giudizio dei giudici (con ulteriori spinte, fra l'altro, al controllo partitico della magistratura in modo da colpire i partiti avversari). Per di più, anche ammesso di scavalcare tutti questi problemi, si tratterebbe pur sempre di una domanda di una piccola minoranza di cittadini.

Ma Mortati, che pure era portatore di una visione di una società organizzata per gruppi intermedi (fino a proporre dalla Costituente in poi ⁽⁶²⁾ di modellare la stessa seconda Camera secondo questo schema) acquisisce progressivamente la convinzione che il problema fondamentale non è quello di partecipare dentro i partiti, ma di poter valutare liberamente dall'esterno i partiti con l'arma del voto, nella disponibilità a spostare il consenso dall'uno all'altro secondo le posizioni che essi assumono. Quelle spinte dal basso contro l'immobilismo su cui ha insistito più volte lo stesso Mortati e che lo portano progressivamente a farsi carico delle posizioni dei critici elitisti della sovranità popolare (da Schumpeter in poi) che non delle preoccupazioni organicistiche da cui era partito ⁽⁶³⁾. In questa direzione la vera regolamentazione finisce per essere quella, sempre per rifarci all'art. 49 Cost., del modo con cui i partiti, a servizio dei cittadini (tale articolo è infatti correttamente posto al termine della Prima Parte della Carta, intitolata « Diritti e Doveri dei cittadini ») « concorrono » a determinare la politica nazionale (campagne elettorali, finanziamento dei partiti, primarie, ecc.). Questa era del re-

⁽⁶²⁾ In una lettera inedita ad A. BARBERA del 18 ottobre 1971 Mortati concorda sull'« avvicinamento fra l'ordinamento federale e quello regionale ma ciò non può far mettere da parte il tema della rappresentanza delle Regioni in Parlamento » che l'ordinamento regionale potrà dirsi completato « solo dalla formazione di una forza politica nuova » di ispirazione regionalista.

⁽⁶³⁾ Cfr. le osservazioni in merito di F. LANCHESTER, *Costantino Mortati e la dottrina degli anni Trenta*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista...*, cit., p. 109.

sto la conclusione a cui arrivava Mortati, che alla Costituente aveva sostenuto la causa di una regolamentazione giuridica della scelta dei candidati ⁽⁶⁴⁾.

Col passare degli anni l'analisi mortatiana sui partiti si era fatta progressivamente più pessimista: se alla Costituente aveva espresso fiducia per le capacità di scelta dei candidati da parte dei partiti (« è assurdo pensare che le scelte dei candidati fatte dai partiti nelle elezioni a scrutinio di lista non siano dirette da intenti selettivi. Evidentemente, è interesse dei partiti, specialmente dei grandi partiti, che non sono formazioni sottoposte a fluttuazioni e a vita contingente, ma hanno vita duratura, di scegliere gli uomini migliori » ⁽⁶⁵⁾) fino a pronunciare la frase « noi, uomini di partito » ⁽⁶⁶⁾, in seguito la consapevolezza delle tendenze oligarchiche nei partiti, fatta in prima persona, ne spostava l'analisi e la prognosi. Per questo nel 1973 su « Gli Stati » aveva visto nella riforma elettorale, nella modifica del sistema dei partiti, ossia delle logiche di competizione tra di loro, la vera modifica adatta all'Italia contemporanea. Nelle sue « Istituzioni di diritto pubblico » concludeva quindi con chiarezza: « Sembra che proprio nella piena autonomia da riconoscere ai cittadini di dar vita a formazioni politiche, di entrare a farne parte o di

⁽⁶⁴⁾ Cfr. la *Relazione illustrativa dello schema di progetto per la disciplina della presentazione delle liste di candidati* (con annesso progetto di legge) che Mortati presentò alla Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente ora in C. MORTATI, *Studi sul potere...*, cit., p. 587 ss. Proprio all'inizio di tale Relazione Mortati (*ivi*, p. 589) fa una specie di « professione di fede » di tipo organicistico in cui è riassunta la stessa opzione proporzionalistica: « il sistema proporzionale ha come suo compito specifico di sostituire alla rappresentanza atomistica di individui quella organica di gruppi ». È da rilevare che nell'intervento del '73 su *Gli Stati* sia la regolamentazione delle primarie sia il Senato « corporativo » sono riproposti non più dentro una visione organicistica molto tradizionale, quale quella degli anni della Costituente ma entrambi in nome del principio di responsabilità contro, rispettivamente, il « monopolio della direzione centrale o di quella delle suddivisioni locali » nel « procedimento di scelta della candidatura » e contro « la formazione della rappresentanza politica sulla esclusiva base partitica » (*La Costituzione...*, cit., pp. 220-222).

⁽⁶⁵⁾ Cfr. C. MORTATI, *Discorso all'assemblea Costituente sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana* del 18 settembre 1947, ora in *Studi sul potere...*, cit., pp. 923-924.

⁽⁶⁶⁾ *Ivi*, p. 925.

uscirne, nonché di sottoporre a discussione il loro operato si debba rinvenire la garanzia migliore di un sano regime pluralistico dei partiti »⁽⁶⁷⁾.

6. *Una nuova legge elettorale per attualizzare i valori costituzionali.*

Il fine dichiarato della linea riformatrice del Mortati degli anni settanta è dunque quello di riscoprire il valore della responsabilità dei governanti e dei parlamentari rispetto ai cittadini che il sistema non garantiva più. Senza tale riforma, *in primis* elettorale ma anche istituzionale, la sovranità popolare garantita dall'art. 1 della Costituzione sarebbe stata lettera morta. Sta qui la sua originalità culturale, il suo porre tra i primi le basi per quella terza fase della critica anti-partitocratica che si è richiamata in precedenza. Il revisionismo di Mortati nasce non per ostilità ai partiti ma come esigenza interna ai valori costituzionali, come fedeltà dinamica agli stessi. Come ha scritto S. Merlini «Era l'incompiuta realizzazione del principio di maggioranza secondo una logica di sviluppo democratico, che aveva dunque, favorito, secondo Mortati, l'inattuazione della Costituzione. Il "caso italiano" consisteva allora, ed in definitiva, non nella mancanza di condizioni oggettive che impedivano l'applicazione del principio di maggioranza, ma, al contrario, nella volontaria, determinata, non applicazione di quel principio da parte del sistema dei partiti »⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁷⁾ *Ivi*, p. 872; per i giudizi espressi nel 1973 cfr. *La Costituzione...*, cit., pp. 224-225. Nello stesso senso, seguendo la traiettoria della riflessione di Mortati nell'epoca di Tangentopoli, M. GALIZIA sottolinea alcuni elementi di continuità nel rapporto Partiti-Stato tra fascismo e post-fascismo: «È evidente, nel periodo fascista, la tendenza del partito nelle sue varie espressioni a dominare in realtà lo Stato e a svuotare di vero senso il concetto di Nazione e la stessa nozione di Stato, quale elaborata dalla tradizione giuridica nazionale, logorando in un accentuato ristretto trasformismo l'indirizzo politico, solo in apparenza compatto in quanto impersonato dal dittatore. Ora tal ambigua tendenza del momento partito a comprimere lo Stato ben presto si ripropone, sia pure in forme modificate, nella vita politica italiana del dopoguerra » (*Introduzione* a S. BONFIGLIO, *Forme di governo...*, cit., p. XVII).

⁽⁶⁸⁾ S. MERLINI, *Sovranità...*, cit., p. 202.

Se, la proporzionale è stata decisiva a far sedimentare un minimo comune denominatore democratico in una società eterogenea, se anche, come scrive Onida, « il comune riferimento alla Costituzione, magari pure in nome di istanze e prospettive diverse, la fedeltà al “patto costituzionale” »⁽⁶⁹⁾, il richiamo magari polemico alla necessità di rispettare o di attuare o di salvaguardare il quadro costituzionale hanno probabilmente giocato un ruolo unificante e stabilizzante, « ora si trattava per Mortati di osare il salto verso le regole della democrazia maggioritaria. Proprio per consolidare ulteriormente la democrazia contro la disaffezione e la perdita di credibilità dei poteri legittimi. E qui la linea innovativa di Mortati in materia di leggi elettorali e di riforme costituzionali si salda in modo stringente con le sue esplicite opzioni di valore, così presentate nell'ultima edizione delle sue « Istituzioni di diritto pubblico »: « La convinzione dell'esigenza che gli istituti giuridici siano riconosciuti non solo nella loro regolamentazione legislativa, e nelle ragioni ideologiche e pratiche che li hanno promossi, ma anche nella loro reale esistenza ed efficienza, qual è conferita dalle forze politiche dominanti, nonché dalle reazioni (o mancate reazioni) della coscienza sociale, ha indotto a dare più ampio conto delle deformazioni che inadempimenti, o cattivi adempimenti, degli imperativi costituzionali hanno apportato agli istituti stessi rispetto allo spirito che li aveva informati. Sarebbe diseducativo un insegnamento degli studi giuridici che si limitasse a dare ai giovani che ad essi si iniziano un'arida conoscenza di schemi astratti; se non li abituasse a rivolgere la loro attenzione ai valori ed agli interessi di cui istituti e norme sono espressione, quali elementi della inesaurita “lotta per il diritto”; se non si istillasse loro il sentimento del dovere di non separare conoscenza giuridica e coscienza civica »⁽⁷⁰⁾. Un messaggio che ci appare quindi attuale non solo per la profonda tensione etico-politica che lo anima, ma perché

⁽⁶⁹⁾ V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto...*, cit., p. 98.

⁽⁷⁰⁾ C. MORTATI, *Istituzioni...*, cit., pp. VII/VIII; si vedano su questa concezione le osservazioni di G. ZAGREBELSKY, *Il metodo di Mortati*, in *Costantino Mortati costituzionalista...*, a cura di F. LANCHESTER, cit., pp. 55-87.

in grado di portare un contributo al superamento della « dittatura orlandiana » che tuttora soffoca la scienza costituzionalistica e che la obbliga a ripiegamenti formalistici o a straripamenti nei campi vicini ma distinti di altre scienze sociali.